

TRIBUTAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO

Alfa Oumar Diallo

Prof. Dr. em Direito Internacional pela Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Professor Adjunto da Universidade Federal da Grande Dourados, no Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Direito.

E-mail: alfadiallo@ufgd.edu.br

RESUMO: Em termos muito gerais, a eficácia dos mecanismos de regulação dos fluxos de investimento estrangeiro deve ser avaliada segundo sua capacidade de assegurar a eficiência na alocação internacional de recursos econômicos; conforme sua capacidade de garantir um equilíbrio razoável na repartição de proveitos entre o país fonte do investimento e o país anfitrião; de acordo com sua possibilidade de conviver com a soberania nacional dos países envolvidos e o desenvolvimento autônomo do país anfitrião. O objetivo de qualquer ação estatal quanto ao fluxo de investimento internacional - interventiva ou não - deve ser conseguir para o país pertinente a proporção ótima destes ingredientes.

Palavras-chave: Tributação; Capital; Estrangeiro.

RÉSUMÉ: En terme général, l'efficacité des mécanismes de régulation des flux d'investissement étranger doit être analysé selon sa capacité d'assurer une efficacité dans l'octroi international de ressources économiques; en deuxième lieu sa capacité de garantir un équilibre raisonnable dans la répartition des bénéfices entre le pays investisseur et le pays récepteur; selon sa capacité de convivre avec la souveraineté nationale des pays en question et le développement autonome du pays récepteur. L'objectif de n'importe quelle attitude étatique en relation au flux de l'investissement international – intervention ou non – devrait être l'obtention de profit pour le pays récepteur.

Mots clefs: Impôt; Capital; Étranger.

INTRODUÇÃO

O mais importante mecanismo de regulação do investimento parece continuar sendo as barreiras tarifárias e não tarifárias. Nosso estudo vai enfatizar, porém, outros instrumentos legais e institucionais que se dirigem especificamente à regulação do capital estrangeiro. Num mecanismo regulatório do capital estrangeiro, quais são os propósitos do Estado? Seduzir, controlar, trazer os benefícios, etc. O equilíbrio ideal entre a atração absoluta e a submissão completa deverão ser perseguidos. Esta equação teórica quase nunca se põe em estado consciente, com a perfeição crítica de um Maquiavel. Antes mesmo de inventariar os benefícios e os instrumentos de controle (para não falar as finalidades deste), ocorrem as ilusões da naturalidade das coisas, deixando de correr, as águas satisfazem a todas as sedes. Ou seja, as fantasias de que os meios bastam-se, o Estado é infindo e intrinsecamente eficiente. O que praticamente não existe é um sistema jurídico, em qualquer país, mesmo os mais desenvolvidos, que renuncie inteiramente à regulação do capital estrangeiro¹. Sejam instrumentos de incentivo, sejam de controle, mecanismos de intervenção nos fluxos de investimento estão praticamente sempre presente.

Sob o nome da moda de “política estratégica de investimento”, encontram-se, em toda parte, medidas de favorecimento de certos segmentos da atividade econômica nacional ou mecanismos visando à transferência de renda de um grupo social ou segmento econômico para outro; em ambos os casos, o objetivo parece justificar-se dentro da melhor racionalidade econômica quando a ação do Estado trata uma situação de competição imperfeita, com os agentes comportando-se como oligopolistas ou monopolistas. Intervindo no fluxo de investimento, o Estado tentaria obter ganhos a longo prazo a custa de ônus imediatos, em particular transferindo renda de agentes econômicos estrangeiros para a economia nacional; para tanto, utilizar-se-ia de três mecanismos principais: indutores de localização do investimento, exigências de desempenho para o investimento já localizado (por vezes, acoplados aos indutores), e mecanismos de restrição ou fechamento de mercado.

Segundo a boa doutrina, os indutores, conjuntamente com as exigências de desempenho, seriam justificáveis no caso de setores estratégicos,

¹ “Few countries, either developed or developing, pursue a policy of complete non-intervention”, World Investment Report, United Nations, 1992 (Report) p. 272.

sendo os mecanismos específicos para tais setores, em doses moderadas, utilizados razoavelmente e em poucos casos. Especialmente plausível seria a intervenção dirigida às situações oligopólicas ou aos setores onde a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico mantivessem-se em níveis intensivos. As restrições à entrada, de outro lado seriam defensáveis em setores de interesse para a segurança nacional², para evitar o efeito pernicioso do ciclo dos produtos (as subsidiárias de empresas estrangeiras estabelecidas no País colocariam no mercado local produtos obsoletos), e para captar externalidades, especialmente tecnologia³.

1 CONCEITO E REGIME JURÍDICO DO CAPITAL ESTRANGEIRO

No Direito brasileiro, há matérias com alta dosagem de ideologia. A questão do capital estrangeiro é um desses assuntos cuja abordagem pelos aspectos estritamente legais é quase impossível. Há tempos, este debate vem provocando conflitos de interesses econômicos, políticos, culturais e afins refletidos nas normas jurídicas. Quando as normas carregam conteúdos ideológicos muito fortes, corre-se o risco de interpretá-las colocando em segundo plano a realidade de fato. Dessa forma, a ideologia vicia a interpretação, antecipando a conclusão, já que antes mesmo de ser analisado o caso, a resposta existe no nível dos interesses predominantes e não deve ser contrariada. A ideologia justifica a solução, sem explicá-la (BUITONI, 1986, p. 25-26).

A legislação básica que rege o capital estrangeiro no Brasil está consubstanciada nas Leis n. 4.131 de 1962 e 4.390 de 1964, regulamentadas pelo Decreto 55.762/65, diplomas legais estes complementados pela Lei n. 9.249 de dezembro de 1995, que dispõe sobre a nova legislação para o Imposto de Renda. O conceito legal de capital estrangeiro é explicado pelos ativos, máquinas e equipamentos recebidos no Brasil do exterior, investidos no país e destinados à produção de ativos e serviços. Tam-

² É a justificativa para o Exon-Florio Act; vide Law and Policy in International Business (L&P). A legislação americana tem outras restrições à entrada, especialmente no tocante a companhias aéreas domésticas, às estações de radiodifusão, a propriedade de navios de navegação costeira e ao setor nuclear, nem todas justificáveis mesmo à luz da regra de defesa militar.

³ O exemplo do sucesso de uma medida desta natureza seria o Japão, que teria fechado o acesso ao mercado local ao investimento, para obter tecnologia através de licenciamento.

bém são considerados capital estrangeiro os recursos financeiros ou monetários introduzidos no Brasil para investimento na atividade econômica, cujos detentores – pessoas físicas ou empresas – residam, estejam domiciliadas ou possuam sua matriz no exterior. O investidor pode ter qualquer nacionalidade, até mesmo a brasileira, desde que domiciliado no exterior. Por sua vez, os bens incorpóreos, como marcas e patentes, não se enquadram no conceito de capital estrangeiro, mas geram lucros que, por sua vez, se transformarão em capital. O capital em dinheiro é introduzido no País sob forma de empréstimos.

Segundo o eminente jurista Alberto Xavier (1982, p. 331-332), “o capital estrangeiro, em sentido técnico, é a aquisição do direito a um rendimento, por não residente, em contrapartida da cessão onerosa de recursos provenientes do exterior, registrada no Banco Central do Brasil”. Como se vê, este conceito é suscetível de ser analisado em dois elementos: um elemento substancial, que respeita a própria noção de investimento estrangeiro; e um elemento formal, relativo ao registro do referido investimento no Banco Central. Por sua vez, o elemento substancial decompõe-se num elemento objetivo, referente à noção de capital ou investimento; e num elemento subjetivo, que imprime o caráter “estrangeiro” ao investimento em tela. Juridicamente, o investimento representa a aquisição do direito a um rendimento, precisamente porque o capital é o “stock” de que brotam os frutos em que o rendimento se traduz. Não constituem, por isso, “investimento” estrangeiro as aplicações de recursos na aquisição de bens e direitos insuscetíveis de produzir rendimento, como obras de arte (XAVIER, 1982, p. 332).

A aquisição do direito a um rendimento tanto pode ser originário como derivado: no primeiro caso, o investidor cria o direito “ex-novo” como sucede na subscrição para o capital de uma sociedade a constituir; no segundo, ele limita-se a adquirir de terceiro um direito pré-existente, já submetido ao estatuto do capital estrangeiro, como sucede na aquisição de ações ou quotas de sociedades já constituídas. Para que se caracterize como investimento, a aquisição do direito a um rendimento deve ser a contrapartida da cessão onerosa de recursos provenientes do exterior. A ideia de contrapartida aponta para o caráter sinalagmático da operação e permite explicar por que só estão abrangidos pelo regime de capital estrangeiro os resultados diretamente imputáveis a esse capital. Os recursos provenientes do exterior podem ser de dois tipos distintos: recursos em moeda e em bens, operando-se, neste segundo caso, uma importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial. Já se sustentou a

tese de que outros direitos poderiam ingressar no Brasil, como investimento estrangeiro, por exemplo, os direitos relativos à propriedade industrial. Embora certas legislações admitam esta modalidade de investimento, ao lado do investimento tecnológico, não foi essa a orientação da lei brasileira.

Ao lado do conceito de investimento, temos o conceito de *reinvestimento*, que a lei define como “os rendimentos auferidos por empresa no País e atribuídos a residentes e domiciliados no exterior e que forem reaplicados nas mesmas empresas de que procedem ou em outro setor da economia nacional” (art. 7º da Lei n. 4.131). O caráter estrangeiro de um investimento é dado pela residência e não pela nacionalidade do seu titular. E o fato explica-se, singelamente, se estiver presente que a lei brasileira de capitais estrangeiras foi concebida, sobretudo, como uma regulamentação, do ponto de vista cambial, dos direitos a remessas de divisas estrangeiras. E, deste ângulo de visão, apenas a residência é relevante. Assim, são investimentos estrangeiros os investimentos realizados no Brasil por brasileiros residentes no exterior; e não serão considerados como tal os investimentos realizados por estrangeiros residentes no Brasil. Como a residência é o elemento atributivo do caráter estrangeiro a um certo investimento, a transferência de residência do seu titular para o Brasil pode fazer cessar o estatuto de capital estrangeiro, discutindo-se se tal fato arrasta a extinção do certificado de registro ou meramente a sua suspensão (TEIXEIRA, 1974, p. 28).

Os princípios da ordem econômica e social brasileira são, apesar da pluralidade de aspectos intervencionistas do Estado, vinculados ao capitalismo, sistema caracterizado pela propriedade privada dos meios de produção e pela separação entre as classes do capital e do trabalho. Como todo conjunto de normas jurídicas, o direito do mercado financeiro e o direito do mercado de capitais formam um sistema, que traduzem uma comunhão de regras ordenadas em função de princípios norteadores e reciprocamente harmônicos (MOSQUERA, 1998, p. 26).

O direito do mercado financeiro e de capitais é um sistema de regras jurídicas que estão dispostas de forma hierarquizada, hierarquia esta devidamente delineada na Carta Magna de 1988 e legislação infraconstitucional pátria. Outros corpos normativos regem o direito de mercado de capitais e financeiro, como é o caso dos Decreto-Lei, Medidas Provisórias, Resoluções do Conselho Monetário Nacional, Circulares do Banco Central do Brasil, Deliberações, Instruções, Pareceres, Notas Explicativos e Atos Declaratórios da Comissão de Valores Mobiliários

etc... No texto constitucional estão delineados, de forma explícita ou implícita, os princípios informadores das atividades financeiras. Como norma constitucional fundamental encontramos o artigo 192: “O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integrem (EC n. 13/96 e EC n. 40/2003)”.

Como ressaltado por José Alfredo de Oliveira Baracho, a “relação entre Constituição e Sistema Econômico ou mesmo Regime Econômico, é freqüente nas constituições modernas, que contemplam pautas fundamentais em matéria econômica. Chega-se a falar que, ao lado de uma constituição política, reconhece-se a existência de uma Constituição econômica” (BARACHO, 2000, p. 11). Cabe ao mercado financeiro e de capitais contribuir para que os objetivos almejados pela nação brasileira se concretizem, uma vez que foram explicitados na Constituição Federal. Em conclusão, o nosso diploma legal maior quer que o mercado financeiro e de capitais represente um dos instrumentos para a consecução do bem-estar-social e atue como servidor dos interesses da coletividade (MOSQUERA, 1998, p. 31).

Ao longo dos últimos anos, o Governo Federal vem promovendo contínuos e profundos ajustes na sua política com relação ao capital externo, visando encorajar novos investimentos diretos em vários segmentos da economia brasileira, vistos, agora, dentro da estratégia governamental, como elementos relevantes na retomada do crescimento econômico e do desenvolvimento industrial do País. Nesse sentido, o Plano de Estabilização, o Programa Nacional de Privatização, as reformas da Constituição Federal, nas suas disposições que tratam da Ordem Econômica, e a flexibilização das legislações institucional e tributária relativas ao capital externo – eliminação de restrições à participação de investidores estrangeiros nas bolsas de valores brasileiras e nas empresas privatizadas, abertura de linhas de financiamento do Sistema BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) a empresas de capital estrangeiro instaladas no País, desburocratização e redução da carga fiscal na repatriação de capital, lucros e dividendos, bem como nas remessas de royalties e juros, dentre outras medidas –, já colocam o Brasil em posição altamente competitiva, junto à comunidade internacional, na atração de capitais. O crescente fluxo de capitais externos, observado após julho de

1994, é prova inequívoca da confiança no País, por parte dos investidores e instituições financeiras internacionais. Grande parte das normas que regulamentam o mercado financeiro e de capitais é de natureza infralegal, ou seja, é veiculada por instrumentos do Poder Executivo. Os referidos dispositivos acabam por regular os vários aspectos das operações realizadas nos aludidos mercados e que são de fundamental importância. Tais documentos são *resoluções do Conselho Monetário Nacional, Circulares do Banco Central do Brasil, Cartas-Circulares do Banco Central do Brasil, Deliberações da Comissão de Valores Mobiliários, Instruções da Comissão de Valores Mobiliários, Pareceres de Orientação da Comissão de Valores Mobiliários, Pareceres da Comissão de Valores Mobiliários, Notas Explicativas da Comissão de Valores Mobiliários e Atos Declaratórios da Comissão de Valores Mobiliários*.

2 O INVESTIMENTO INTERNACIONAL

A trajetória do capital e seu esforço em retomar sua expansão pelo mundo remonta ao período subsequente à Segunda Guerra Mundial. Desde esta época, podia-se perceber o início de um processo de internacionalização do capital jamais visto até então. O capital ia perdendo, paulatinamente, suas facetas nacional e setorial para se multiplicar em âmbito internacional, em novas condições e possibilidades de reprodução. O fim da Guerra Fria (1946-89) estabeleceu um marco para a intensificação dessa internacionalização do capital. O mundo socialista estava desagregado e representava um novo território a ser conquistado pelo capital, uma vez que constituía fronteiras de negócios, espaço perfeito para a transferência de capitais excedentes e de tecnologias, intensificando a generalização dos movimentos de capital em escala mundial. A “nova ordem econômica” que sucedeu à Guerra Fria lançou as bases de sustentação da nova roupagem adotada pelo capitalismo, sempre se transmutando para garantir sua perpetuação ao longo dos séculos.

Um dos mais notáveis sustentáculos deste processo é a nova divisão internacional do trabalho com a flexibilização dos processos produtivos e outras manifestações do capitalismo em escala mundial, as empresas, corporações e conglomerados transnacionais, os quais passaram a adquirir preeminência sobre as economias nacionais. Nem sempre a geoeconomia e a geopolítica das empresas transnacionais coincidem com aquelas estabelecidas soberanamente pelos Estados nacionais. Perante uma confrontação os ditames daquelas corporações saem vitoriosos

(CHESNAIS, 1996, p. 53). Em decorrência deste movimento, o princípio clássico da soberania do Estado-Nação passou a ser questionado. Em âmbito mundial parece que a “grande empresa” tem sobrepujado os Estados nacionais. Não é por acaso que se tem assistido à emergência dos monopólios, trustes e cartéis pelo mundo afora. A flexibilização da produção nos remete à terceirização ou subcontratação, tudo agilizado pelos avanços tecnológicos oferecidos pela microeletrônica e informática. Tem ocorrido uma transformação bastante importante no bojo da generalização das forças produtivas e da globalização das relações de produção. Corresponde à passagem da industrialização substitutiva de importações para a industrialização orientada para a exportação, manifestados sob a forma de desestatização, privatizações, desregulamentação, abertura de mercados, monitoramento de políticas econômicas por agências e organismos multilaterais. A intensa internacionalização do capital ocorre no âmbito da internacionalização do processo produtivo.

Na base da ideia de que a sociedade mundial pode ser vista como um sistema coloca-se a tese de que o mundo se constitui de um sistema de atores. Cenário este, composto de todo tipo de sujeito: Estados nacionais, empresas, conglomerados e corporações transnacionais, organizações bilaterais e multilaterais, narcotráfico, terrorismo, Grupo dos 7+1⁴, ONU (Organização das Nações Unidas), FMI (Fundo Monetário Internacional), BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e de Desenvolvimento), FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), OIT (Organização Internacional do Trabalho), AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) e muitos outros, compreendendo as organizações não-governamentais (ONG’S) dedicadas a problemas ambientais, defesa de populações nativas, proteção de direitos humanos, denúncias de práticas de torturas e outros. Contudo, vale ressaltar que em meio à diversidade de agentes que compõem a análise sistêmica sobre a sociedade mundial, a figura do Estado-nação permanece como o parâmetro principal.

A dinâmica das relações e processos que constituem a globalização do mundo reduzem ou anulam os espaços de soberania, tanto para nações subdesenvolvidas como para as centrais e de Primeiro Mundo. Ocorre que a incapacidade dos Estados nacionais operarem sua inserção no sis-

⁴ Países membros: Estados Unidos da América, Canadá, França, Japão, Reino Unido, Itália, Alemanha e Rússia.

tema mundial resultará na delegação de tarefas e recursos às agências internacionais e supranacionais. Desta situação nem sempre decorrerão necessariamente soluções democráticas para os problemas, pois estará se formando um intrincado padrão de cooperação e competição que acabará impondo limitações à liberdade de ação dos Estados. O mundo não pode mais ser visto como uma coleção de nações e um conjunto de blocos econômicos e políticos. Em lugar disso, o mundo deve ser visto como um conjunto de nações e regiões formando um sistema mundial, por meio de arranjos de interdependências.

Para os propósitos da presente análise, utilizaremos o termo globalização na acepção de desenvolvimento dos mercados financeiros globais, de crescimento das empresas transnacionais e do crescente domínio destas sobre as economias nacionais. Os movimentos internacionais de capital aceleraram-se, em princípios da década de 1980, sob a liderança de Ronald Reagan e de Margaret Thatcher, mas os mercados financeiros tornaram-se realmente globais apenas a partir da década de 1990, depois do colapso do império soviético. A característica mais acentuada da globalização é permitir que o capital financeiro se movimente com liberdade. Em contraste, o movimento de pessoas mantém-se sob o controle rigoroso. Uma vez que o capital é ingrediente essencial da produção, os diferentes países competem entre si para atraí-lo; isso inibe a capacidade de os países tributá-lo e regulá-lo. A capacidade do capital de movimentar-se para outros lugares solapou a capacidade do Estado de exercer controle sobre a economia. Como o capital sempre se mostrou ansioso por evitar tributos e regulamentos, é fácil interpretar a atual tendência de reduzir a tributação e a regulamentação como nada mais que a manifestação de leis econômicas de validade universal e atemporal (Soros, 2002, p. 45). Desde que se intensificou a globalização do capitalismo, com a nova divisão internacional do trabalho, passou-se a falar no fim da geografia, na medida em que ocorre o desmoronamento das fronteiras entre o público e o privado. Nesta época dos mercados mundiais de capitais, não importa mais a localização geográfica ou o fato de estar inserido dentro de um Estado-Nação ou outros territórios definidos juridicamente.

As organizações bancárias estão à frente destes movimentos transnacionais de capitais e estes processos são altamente dinâmicos, desenvolvidos através de estratégias de evasão e de remessa. Desta forma, as barreiras financeiras nacionais foram sendo substituídas gradualmente para beneficiar os mercados estrangeiros. É notória a concentração de empresas e, até mesmo no tocante ao setor bancário, a criação de

monopólios tem sido forte tendência. Grandes corporações financeiras internacionais têm se organizado com o intuito de se unirem a outras empresas de pequeno porte nacionais, as quais, sob pena de serem expurgadas do mercado, preferem ceder às pressões do grupo mais forte (FAUGÈRE e VOISIN, 1994, p. 169).

Assim, torna-se cada vez mais difícil a efetivação de processos de controle, principalmente porque os custos econômicos deste controle excedem, e em muito, os benefícios. Para que as decisões levem ao melhor resultado econômico, os preços devem ser índices sólidos dos benefícios e custos sociais. É, em última análise, a aplicação do princípio da eficiência do art. 37 (constante também dos arts. 70, 74 e 174- inciso IV) da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Este princípio representa um dado econômico, uma relação econômica custo/benefício. Neste conceito de eficiência, que é econômico, está implícita a ideia de eficácia, a qual nos remete a uma noção qualitativa, de obtenção de resultados. A noção de eficiência engloba a de eficácia, pois só assim se alcança a finalidade pública. Pois bem, em certas situações os benefícios a serem colhidos não são tão significativos para a sociedade se comparados aos preços e custos envolvidos, que teriam de ser despendidos naquela ação de controle. A proporção do ato em relação à finalidade perseguida é mínima. Destarte, não vale a pena prosseguir no controle daquele ato, vez que esta atividade se tornou contrária à finalidade pública.

Dadas as condições técnicas e econômicas sob as quais são abertos os mercados, agilizados os circuitos financeiros e fortalecidos os centros decisórios das corporações transnacionais e das redes bancárias, a lavagem de qualquer tipo de dinheiro torna-se relativamente fácil. Na verdade, o dinheiro não viaja de um país para o outro no sentido físico, as transferências são eletrônicas, ou seja, realizadas no mesmo segundo que se toma a decisão por um investimento. Não há transferência física de dólares. Realiza-se uma simples operação de débito e crédito eletronicamente. O fluxo internacional de capitais também se processa da mesma forma. Nessa imensa massa de recursos, confunde-se o dinheiro com origem legal e aquele que se ganhou por atividades ilegais. A crescente informatização dos sistemas de transferências eletrônicas contribui para acelerar o movimento de capitais, favorecendo uma integração maior da economia ilícita nas atividades dos grandes bancos internacionais. Na época da globalização do capitalismo, o capital subsume diversas formas sejam singular e particular, setorial e nacional, tornando-se o parâmetro sobre o qual se erigem as relações desenvolvidas entre povos e indivíduos,

conglomerados e empresas transnacionais e organizações multilaterais.

Mas a globalização também tem seu lado negativo. Primeiro, muitas pessoas, sobretudo, nos países menos desenvolvidos, foram atropeladas pela globalização, sem o amparo de redes de segurança social; muitas outras foram marginalizadas pelos mercados globais. Segundo, a globalização provocou má distribuição dos recursos entre bens privados e bens públicos. Os mercados são eficazes na criação de riqueza, mas não servem para cuidar de outras necessidades sociais. A busca desenfreada de lucros pode danificar o meio ambiente e conflitar com outros valores sociais. Terceiro, os mercados financeiros globais são propensos a crises (SOROS, 2004, p. 46-47). O aumento do investimento é condição necessária para a elevação da taxa de crescimento da economia, pois é através dele que se amplia a capacidade de produção e se incorpora o progresso técnico via introdução de novos produtos e métodos de produção. As baixas taxas de crescimento do PIB Produto Interno Bruto), observadas nos últimos anos, no Brasil (2,4% anuais entre 1990-2002), expressam a incapacidade do modelo de política econômica adotado para expandir o investimento. A política econômica falhou em propiciar ao setor privado uma relação entre a taxa esperada de retorno do capital e a taxa de juros suficientemente elevada para estimular o investimento produtivo. Em realidade, ao restringir e encarecer o crédito e “financeirizar” a economia, fez exatamente o oposto, proporcionando uma elevada rentabilidade diferencial ao investimento financeiro. Além disso, o quadro de crise fiscal permanente produzido pelo endividamento público, associado às políticas de câmbio e juros, e as limitações impostas às empresas estatais, restringiram fortemente o investimento público, neutralizando um dos principais vetores, na nossa experiência histórica, da expansão e indução do investimento total.

A preços constantes de 1980 a taxa bruta de investimento da economia, que na década de 70 tinha atingido, em média, mais de 23% ao ano, caiu, no período 1990/2002, para um patamar inferior a 15%, abaixo, inclusive, da média dos anos 80 (18,5%). Note-se, adicionalmente, que, desde 1998 a variação real do nível de investimentos não somente foi negativa na maior parte do período como se situou abaixo da variação real do PIB (Produto Interno Bruto), sinalizando um processo de relativa descapitalização da economia brasileira (TORRES, 2001, p. 575). A abertura ao capital estrangeiro e a privatização das empresas estatais não gerou alterações significativas neste processo. O grande afluxo de investimento direto estrangeiro ocorrido no período, ao dirigir-se em grande

medida à aquisição de empresas já existentes, públicas e privadas, não contribuiu diretamente para o aumento da taxa de investimento. Por seu turno, a privatização da maior parte das empresas estatais reduziu praticamente à metade sua contribuição para o investimento total. Este quadro de escasso dinamismo do investimento coloca para o futuro do país dois grandes desafios. O primeiro é aumentar substancialmente a taxa de investimento, de modo a criar as bases produtivas para uma expansão sustentada do PIB (Produto Interno Bruto) da ordem de 5% ou 6% anuais, o que possibilitaria gerar os empregos necessários para a absorção dos aumentos na força de trabalho e redução progressiva dos atuais níveis de desemprego e precarização do mercado de trabalho. O segundo é alocar melhor os investimentos de modo a expandir a capacidade de produção de bens e serviços de consumo massivo, corrigir as fragilidades da estrutura industrial, que vêm impedindo uma inserção mais dinâmica das exportações nos mercados internacionais, e reduzir o coeficiente de importações em segmentos em que o país tornou-se muito dependente do exterior e para os quais possui competitividade efetiva ou potencial.

O primeiro desafio envolve várias dificuldades que o país não tem conseguido superar ao longo das últimas duas décadas. Em primeiro lugar, caberá criar um ambiente favorável aos investimentos, o que implica duas coisas: gerar expectativas econômicas favoráveis em relação ao futuro e mobilizar fundos de longo prazo a taxas de juros compatíveis com o retorno adequado dos investimentos. O sucesso da atual política macroeconômica em estabilizar a economia e baixar as taxas reais de juros, complementado com o bom encaminhamento das reformas tributárias, previdenciárias e financeiras, será decisivo para propiciar a expansão do crédito bancário atualmente muito contraído em relação à dimensão do PIB (Produto Interno Bruto) e à acumulação de fundos de longo prazo nas empresas e no sistema financeiro. Em segundo lugar, será necessário elevar o investimento público, que alcançou níveis extremamente baixos nos últimos anos, através da geração de receitas próprias e do financiamento dos bancos oficiais, no caso das empresas estatais, e via ampliação e remanejamento dos recursos fiscais no caso do Governo. As dificuldades para expandir rapidamente a formação de capital nos próximos anos reforçam a necessidade de melhorar simultaneamente a eficiência na alocação dos investimentos, o que implica priorizar opções que permitam complementar e potencializar a utilização das capacidades existentes, tenham baixa dependência de recursos externos, ampliem a disponibilidade de serviços de infra-estrutura e criem condições favoráveis

para expansão futura dos mercados. Por último, não está demais recordar que, na boa teoria econômica, o problema central do aumento da taxa de investimento não é a escassez de poupança interna prévia, como tem sido freqüente escutar de economistas que aplicam, na macroeconomia, as noções comuns retiradas da economia doméstica. A elevação do patamar de investimentos necessariamente requer que os capitalistas gastem um volume de recursos superior a sua poupança prévia. Por isto, materializar esta elevação supõe o aumento do endividamento dos agentes envolvidos, como contrapartida da correspondente expansão do crédito. Nesta perspectiva, a funcionalidade das políticas de diminuição do déficit fiscal está relacionada com sua eficácia para reduzir as taxas de juros e estimular o acesso ao crédito de investimento e, em consequência, desencadear um ciclo virtuoso de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) e da receita fiscal. Sem a redução dos juros e o aumento dos gastos privados, via maior endividamento, as políticas de contenção do gasto público apenas reduziriam a demanda efetiva e a arrecadação, acentuando, recorrentemente, o próprio desequilíbrio fiscal⁵.

3 ASPECTOS TRIBUTÁRIOS DO CAPITAL ESTRANGEIRO

Analisaremos, a seguir, o regime jurídico-tributário das operações realizadas no mercado financeiro e de capitais por residentes ou domiciliados em exterior.

a) Aspectos constitucionais

Consideram-se residentes ou domiciliados no exterior, para fins de incidência do imposto previsto no artigo 153, inciso III, da Constituição Federal, *as pessoas físicas, nacionais ou estrangeiras, que estiverem ausentes no exterior por mais de doze meses ou que manifestarem o “animus” definitivo de ausência do País e as pessoas jurídicas estrangeiras que não estejam devidamente constituídas no País*. Em outras palavras, toda e qualquer pessoa física brasileira ou estrangeira, que reside ou esteja domiciliada no exterior por mais de doze meses, deve ser qualificada como residente no exterior, e, portanto estará sujeita ao regime jurídico-tributário que estamos tratando aqui. Ademais, a pessoa

⁵ Aloizio Mercadante, 49, é economista e professor licenciado da PUC/SP e da Unicamp, Senador por São Paulo, Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores e Líder do Governo no Senado Federal Folha de São Paulo, de 1/06/03.

que demonstrar sua intenção de deixar o país em definitivo, também será considerada domiciliada no exterior. O referido regime legal está expresso no artigo 97 do Decreto-Lei n. 5.844/43 e foi devidamente ratificado em vários pareceres normativos do Coordenador-Geral do Sistema de Tributação, em especial, os de n. 03/95 e 04/96, bem como por intermédio de Instrução Normativa n. 73/98, que consolidou as normas atinentes aos residentes no exterior. No que se refere à pessoa jurídica estrangeira, esta também será considerada residente no exterior, desde que não tenha qualquer estabelecimento no país.

b) Regime jurídico-fiscal

Como toda norma jurídico-tributária já promulgada neste país, aquelas que dizem respeito ao regime normativo dos residentes ou domiciliados no exterior sofreram inúmeras alterações, modificações no decorrer dos anos. Em vista disso, qualquer tentativa de sistematizá-las é tarefa árdua e perigosa. No ano de 1994, foi publicado o novo Regulamento do Imposto de Renda (RIR), que consolidou todas as normas atinentes ao referido tributo. O regulamento foi aprovado pelo Decreto n. 1.041, de 11 de janeiro de 1994, ficando revogado o Decreto n. 85.450/80. De lá para cá, outras modificações, de natureza tributária, foram introduzidas na legislação que rege os investimentos estrangeiros no país. Os artigos no mencionado Regulamento, que disciplinam a tributação dos residentes ou domiciliados no exterior, são os de n. 743 a 797. Os residentes ou domiciliados no exterior podem fazer, livremente, seus investimentos no mercado financeiro e de capitais brasileiro. Qualquer investidor alienígena poderá, a seu critério, fazer aplicações de recursos monetários no mercado financeiro e de capitais, necessitando apenas, devidamente representado por um residente ou domiciliado no país. O artigo 79 da Lei n. 8.981/95 é que dispõe acerca da necessidade de o residente no exterior atuar no mercado financeiro e de capitais brasileiro por intermédio de um representante legal.

c) Imposto de Renda, Imposto sobre Operações Financeiras

Os rendimentos e ganhos de capital, auferidos por residentes ou domiciliados no exterior em aplicações financeiras de renda fixa, estão sujeitos ao imposto sobre a renda nos mesmos moldes do residente no País. Assim dispõe o artigo 78, I, da Lei n. 8.981/95 e o artigo 30, I, da Instrução Normativa SRF n. 64/98. Trata-se de verdadeira equiparação legal, na qual o legislador tributário atribuiu ao investidor estrangeiro o

mesmo tratamento tributário do residente no País. Assim agindo, o legislador acaba por dar tratamento isonômico ao capital estrangeiro. É bom que se diga que esta hipótese de equiparação refere-se às aplicações que o investidor estrangeiro faz diretamente no mercado financeiro brasileiro. Neste item, estamos analisando as hipóteses em que não há qualquer forma de aplicação coletiva. Neste caso, o residente no exterior, por intermédio de um representante legal, faz suas inversões financeiras diretamente, dirigindo-se a uma instituição financeira e efetivando alguma espécie de aplicação financeira de renda fixa (MOSQUERA, 1998).

Quanto à responsabilidade tributária, deve ser alertado que, em regra, o representante legal do investidor estrangeiro não tem qualquer obrigação de reter e recolher o imposto, uma vez que, no caso de aplicação financeiras de renda fixa, a responsabilidade está a cargo da fonte pagadora dos rendimentos ou ganhos de capital. Caso venha a existir algum tipo de aplicação financeira de renda fixa para a qual a legislação não preveja a obrigatoriedade da fonte pagadora reter ou recolher o imposto, aí sim, emergirá a responsabilidade do representante legal do investidor estrangeiro. A Lei n. 9.779/99 estipula que os rendimentos decorrentes de qualquer operação, em que o beneficiário seja residente ou domiciliado em País que não tribute a renda à alíquota máxima inferior a 20%, sujeitam-se à incidência do imposto sobre a renda na fonte à alíquota de 25%. Em vista da edição da aludida norma de caráter geral, entende a administração tributária que, a partir de 1º de janeiro de 1999, há um tratamento tributário particular.

Destarte, os rendimentos e ganhos de capital são tributados seguindo, basicamente, o seguinte regime: 1) com alíquota de 10%, quando decorrentes de aplicações em fundos de renda variável, que passam a ser admitidos a partir da nova regulamentação, operações de *swap* e operações realizadas nos mercados de liquidação futura, fora da bolsa; 2) com alíquota de 15%, nos demais casos, inclusive aplicações financeiras de renda fixa e juros sobre o capital próprio; 3) com alíquotas aplicáveis para os residentes e domiciliados no país, quando forem os investimentos oriundos de países que não tributem a renda, ou que a tributem a alíquota máximo inferior a 20%.

O economista John Williamson, 65, ideólogo das políticas liberais do Consenso de Washington, defende que o Brasil adote taxas restritivas à entrada de capitais voláteis no país para evitar a valorização do real. Williamson é membro sênior do IIE (Instituto Internacional de Econo-

mia), um dos mais influentes celeiros de ideias dos EUA (Estados Unidos da América). Ele já atuou como conselheiro do FMI (Fundo Monetário Internacional) e do Tesouro inglês e foi economista-chefe para o sul da Ásia no Banco Mundial, entre 1996 e 1999 (CHESNAIS, 1999). Depois de cunhar o famoso termo que norteou, a partir de 1989, as reformas na América Latina, Williamson volta ao tema com um novo livro. “*After the Washington Consensus - Restarting Growth and Reform in Latin America*”, que resume as novas recomendações para a região.

d) Tributação da transferência de tecnologia

O acesso à tecnologia através da via convencional dos contratos *know how*, licenças de patentes ou serviços técnicos parece vedado no atual contexto histórico. De um mercado tradicionalmente escasso para os países em desenvolvimento, a oferta de contratação tecnológica desceu a níveis nunca dantes alcançados; praticamente não há esperanças para os países em desenvolvimento de obtenção, por via contratual, de tecnologias sensíveis; mesmo para a parcela dos países recentemente industrializados, como a Coreia do Sul, o acesso é extremamente difícil. Não há no Direito Internacional vigente proibição geral de que se imponham restrições ao capital estrangeiro. Ao contrário, o FMI (Fundo Monetário Internacional) prevê a possibilidade de restrições à transferência de capital (Art. VI.3 do Tratado do FMI). Também, a Carta de 1988 não estabelece tratamento isonômico e não interventivo no tocante ao investimento estrangeiro; muito pelo contrário.

Há algumas variações importantes nos textos das convenções celebradas pelo Brasil no que diz respeito ao tratamento tributário dos royalties. Em diversas convenções assinadas pelo Brasil, há previsão do crédito de imposto presumido, quando, após reduzir as alíquotas máximas de imposto na fonte sobre os pagamentos de royalties a 10%, 12,5% ou 15% dependendo do caso, a convenção determina que para fins de cálculo da imputação do imposto com progressividade, o imposto sobre royalties será sempre considerado como tendo sido pago no país de fonte segundo uma alíquota prefixada que varia de 20% a 25% (TORRES, 2001). Naturalmente, tendo em vista que o crédito é sempre limitado ao imposto que seria devido no país de residência sobre tais rendimentos, dependendo da alíquota vigente no país de residência sobre os royalties recebidos do exterior, poderá ou não este crédito ser aproveitado. Isto é, se a tributação dos royalties for menos onerosa no país de residência do que foi a alíquota prefixada no acordo para servir de base para o crédito pela tribu-

tação na fonte no Brasil, não haverá qualquer bitributação, mas também não haverá nenhum estímulo adicional para a exportação de tecnologia para o Brasil.

Por pelo menos duas vezes, a International Fiscal Association – IFA – examinou a questão da dedução dos pagamentos de royalties e, em ambas, às vezes manifestou-se no sentido de que não há razão para restringir a dedução dos pagamentos entre subsidiária e matriz. Em 1958, a IFA (International Fiscal Association) adotou uma resolução segundo a qual tais royalties deveriam ser tratados como se fossem transações entre empresas independentes. Em 1975, a resolução foi no sentido de que a tributação dos pagamentos entre empresas relacionadas deveria seguir as regras gerais aplicáveis a empresas independentes desde que o pagamento fosse efetuado “*at the arm’s lenght rate*”, isto é, em valores e condições equivalentes aos que seriam praticados se os mesmos fossem efetuados a uma empresa independente.

CONCLUSÕES

Os paladinos da mundialização neoliberal nos dizem que os países em desenvolvimento (incluem aí a Europa do Leste) devem pagar sua dívida externa, se querem se beneficiar de fluxos constantes de financiamento. Na realidade, desde o estouro da crise da dívida em 1982, os fluxos foram dos países em desenvolvimento para os países ricos, e não ao inverso, como pretendem com insistência os dirigentes das instituições financeiras internacionais. Para estimarmos os fluxos reais, é preciso levar em conta: o pagamento da dívida externa; as saídas de capitais promovidas pelos residentes nos países da periferia; o repatriamento dos lucros pelas multinacionais (inclusive as transferências invisíveis, feitas especialmente através dos procedimentos de “super” ou “sub” faturamento); a compra, pelos capitalistas dos países mais industrializados, de empresas da periferia por preços rebaixados no quadro das privatizações; a compra a baixo preço dos bens primários produzidos pelos povos da periferia (degradação dos termos de troca); a fuga de “cérebros”; a pilhagem genética. Os doadores não são os que se crê. É um abuso de linguagem considerar como “doadores” os países da Organização da Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento e as instituições de Bretton Woods.

Desde 1982, é o equivalente a dezenas de Planos Marshall que as populações dos países em desenvolvimento enviaram para os credores

do Norte (com as elites capitalistas locais cobrando, na passagem, sua comissão). É evidente que as medidas fiscais não são suficientes para atrair os investidores sérios. As empresas multinacionais que operam nos mercados emergentes, demonstram que as iniciativas fiscais são classificadas como a sexta posição sobre a lista de sete prioridades para investir num determinado país. Ao contrário das alegações dos governantes, a renúncia fiscal não é um grande atrativo para os investimentos estrangeiros. Numa escala de sete, as mais importantes são a segurança institucional, a segurança jurídica, o mercado, a infra-estrutura, etc. Os países que conseguiram atrair investimentos produtivos são os que reduziram drasticamente os custos dos fatores de produção e a liberação do câmbio. Já a plataforma internacional de ATTAC (Associação pela Taxação das Transações financeiras e Ajuda aos Cidadãos). fala de uma taxa de 0,1%, gerando cerca de 100 bilhões de dólares anuais, que poderiam ser utilizados na luta contra as desigualdades, na educação, na saúde pública, na segurança alimentar e para o desenvolvimento sustentável.

No seu relatório de 1995, a UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) propõe impor uma taxa única sobre o patrimônio dos detentores de grandes fortunas. Um tal imposto, cobrado em todo o mundo, permitiria mobilizar fundos consideráveis. Este imposto excepcional de solidariedade, da ordem de 10% sobre o patrimônio do decil mais rico em cada país, poderia gerar recursos internos muito consideráveis. A lógica atual de desenvolvimento, que vê os países do Sul adotarem, sob a pressão dos credores, programas de ajuste de tipo neoliberal, é preciso substituí-la por uma lógica de desenvolvimento endógena e integrada. Esta mutação passa pela implementação entre outras medidas:

a) Pôr um fim aos planos de ajuste estrutural: *Os planos de ajuste estrutural (PAS), pregando a liberalização total das economias do Sul, têm como consequência o enfraquecimento dos Estados, que se tornam mais dependentes de flutuações exteriores (evolução dos mercados mundiais, ataques especulativos, etc.), e são submetidos a condicionais impostas pela dupla Banco Mundial/FMI (e, atrás dela, pelos governos dos países credores, reagrupados no Clube de Paris).*

A Comissão dos Direitos Humanos da ONU (Organização das Nações Unidas) adotou múltiplas resoluções sobre a problemática da dívida

e do ajuste estrutural. Em uma resolução adotada em 1999, a Comissão afirma que “o exercício dos direitos fundamentais da população dos países endividados à alimentação, à moradia, ao vestuário, ao trabalho, à educação, aos serviços de saúde e a um meio-ambiente sadio, não pode ser subordinado à aplicação de políticas de ajuste estrutural e a reformas econômicas geradas pela dívida” (1999, Art. 5). O balanço humano das políticas de ajuste estrutural é incontestavelmente negativo. Logo, elas devem ser suprimidas e substituídas por políticas que visem à satisfação das necessidades humanas fundamentais e dêem prioridade ao mercado interno, à segurança alimentar e que busquem complementaridades regionais ou continentais.

b) Adotar modelos de desenvolvimento parcialmente autocentrados: *Este tipo de desenvolvimento supõe a criação de zonas política e economicamente integradas, a emergência de modelos de desenvolvimento endógenos, o reforço dos mercados internos, a criação de uma poupança local para os financiamentos locais, o desenvolvimento da educação e da saúde, a implementação de um sistema tributário progressivo e de mecanismos de redistribuição das riquezas, a diversificação das exportações, etc. É preciso substituir a arquitetura mundial atual, cuja lógica impõe a uma periferia fornecer matérias-primas e mão-de-obra barata a um centro que detém capitais e tecnologias, por reagrupamentos econômicos regionais. Apenas um tal desenvolvimento, parcialmente autocentrado, permitiria a emergência de relações de complementaridade Sul-Sul, condição sine qua non do desenvolvimento econômico da periferia e, por extensão, do mundo.*

c) Uma nova disciplina financeira: *As crises financeiras que se repetem desde os anos 90 provaram pelo absurdo que nenhum desenvolvimento duradouro pode ser atingido sem um controle estrito dos movimentos de capitais e da evasão fiscal. Várias medidas são, portanto, necessárias para subordinar os mercados financeiros à satisfação das necessidades humanas fundamentais.*

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. v. 1.

BÉLANGER, Michel. *Instituições econômicas internacionais: a mundialização econômica e os seus limites*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1999.

BITTONI, Ademir. Participação acionária e funcionamento da sociedade estrangeira no Brasil. *Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 25, n. 62, p. 25-31, abr./jun. 1986.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

Tobin or not Tobin?, Editora Unesp: Attac, 1999, São Paulo.

FAUGÈRE, Jean Pierre; VOISIN, Colette. *O sistema financeiro e monetário internacional – crises e mudanças*. Lisboa, Portugal: Instituto Piaget, 1994.

INTERNATIONAL FISCAL ASSOCIATION. Tema I - Regime fiscal da locação financeira internacional. *Resolução do 44º Congresso*. Estocolmo: IFA, 1990.

LEAL, Armando; ÁVILA, Rodrigo. *O movimento ATTAC – Taxa Tobin: uma proposta contra a especulação*. Rio de Janeiro: ATTAC-RJ, 2003.

MERCADANTE, Aloizio. Brasil: o desafio da inserção internacional soberana. *Folha de São Paulo*, de 1/06/03.

MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Tributação no mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1998.

SOROS, George. *Globalização*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

TEIXEIRA, Egberto Lacerda. Regime jurídico-fiscal dos capitais estrangeiros no Brasil. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: RT, n. 463, 1974.

TORRES, Heleno. *Pluritributação internacional sobre as rendas de empresas*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. *Direito Tributário Internacional: planejamento tributário e operações transnacionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

WORLD INVESTMENT REPORT. United Nations, 1992.

XAVIER, Alberto. O conceito de capital estrangeiro. In: _____. *Direito tributário e empresarial – pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

Data Recebimento: 20 de julho

Data Aceite: 20 de agosto